

Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon

SOU 2020:22

Sammanfattande synpunkter

Sverige har ett nationellt mål att nå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030 och inom samma tid minska koldioxidutsläppen med 70 %. Fordonspooler och andra samåkningslösningar har (liksom gång, cykel och kollektivtrafik) en viktig roll i ett samhälle där folk kan förflytta sig utan att äga egna bilar. Vi ser positivt på att det införs en lag om motorfordonspooler, som är ett fenomen som är på framväxt, men om delning av fordon ska bli en verklig faktor i omställningen krävs det kraftfulla insatser för att snabba på utvecklingen – något vi saknar i utredningens förslag. Här följer våra sammanfattade synpunkter och förslag, som utvecklas mer i remissvaret.

- Om resenärer ska kunna sy ihop sina egna transportlösningar där kollektivtrafik, cykel, delade fordon och gång ingår, så behöver alla del-lösningar underlättas och premieras: "Det ska vara lätt att göra rätt". Fordonspooler bör ses som ett komplement till kollektivtrafiken, och beskattas likadant som denna, under förutsättning att de har mycket låg klimatpåverkan. Delade fordon **kan** ha reducerad moms – i Belgien, exempelvis, är momsen på cykeluthyrning reducerad, och på Irland har biluthyrning sänkt moms.
- Utredningens definition av motorfordonspool utesluter peer-to-peer-delningstjänster, genom att säga att tjänsten måste tillhandahållas av en juridisk person. Klimatkommunerna ser potential i peer-to-peer-delning av fordon som en av många lösningar för hållbar mobilitet, men det är viktigt att det även här ställs krav på klimatnytta. Ett förslag kan vara att man gör peer-to-peer-uthyrningen skattefri upp till samma summa som bostäder (40 000 kr/år), för lågutsläppsfordon enligt t.ex. klimatbonusdefinitionen.
- I definitionen för motorfordonspooler ingår inte privata bildelningstjänster där t.ex. familjemedlemmar eller grannar delar bil. Detta medför en minskad utvecklingspotential utanför stads kärnor.
- Även regelverket för mikromobilitet, att reservera p-platser för låncyklar borde skrivas om så att det blir möjligt och lättare för kommuner att använda stadsmiljön för delade fordon och därmed ge medborgarna ett bättre transportsystem.
- Förslaget att kommuner ges möjlighet att reservera platser för delningsfordon är positivt, men det är olyckligt att utredningen utesluter fasta bilpooler (även kallade stationsbaserade pooler), då dessa bilpooler är viktiga för att lyckas med "bilfria boenden" och liknande områden med låga parkeringstal. Vi menar att kommunerna bör ha möjlighet att premiera alla delade fordon (som hyrs utan förare), med ett krav på att fordonen ska vara klimatbonusbilar.

- Uppgifter om huruvida ett fordon är ett delningsfordon måste ingå bland uppgifterna hos Transportstyrelsen i vägtrafikregistret, så att det är lätt/möjligt för p-vakter att kolla om bilen är ett delningsfordon.
- Utredningen gör bedömningen att det inte bör införas någon möjlighet till sänkt parkeringsavgift för delningsfordon. Att kommuner ska kunna sätta en lägre p-avgift för delade fordon viktigt. Enligt uppgift från bilpoolsoperatörer så betalar dessa dag-till-dag-priset på gata, vilket kraftigt missgynnar de som använder delade bilar jämfört med den rabatt som boende kan få på parkering för privatägda bilar genom boendeparkeringstillstånd. . Att ge kommuner möjlighet att gynna delningsfordon genom lägre uttag av avgifter skulle i jämförelse med dagens praktik innebära ett steg i rätt riktning mot en rättvisare behandling av medborgarna.
- Vi anser att huruvida ett fordon är ett delningsfordon ska ingå bland uppgifterna hos Transportstyrelsen i vägtrafikregistret, så att det är lätt/möjligt för p-vakter att kolla om bilen är ett delningsfordon. Precis som precis all annan parkering kollas – utom handikapp – som inte följer fordon utan person. Att kunna kolla i vägtrafikregistret är dessutom relevant även när delningsparkeringen finns utanför gatumark. Skylten kommer ju kunna användas även för parkering på tomtmark etc.
- Den föreslagna informationssatsningen är en bra chans att synliggöra alla kostnader för en bilägare och sätta detta (och tidsåtgången) i relation till kostnaden för bilpool eller annat kollektivt resande. Viktigt är att fokus inte blir att lyfta fördelar med just motorfordonspooler, utan snarare att visa fördelar med annat resande än privat bil (med bilpool som ett exempel).

Om utredningen

Utredarna har haft i uppdrag att lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas. Huvudmotivet är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter. I direktivet framhålls också att klimatfrågan är en av regeringens högst prioriterade frågor och att det är en särskild prioritet att få ned transporterens utsläpp, som står för en tredjedel av alla utsläpp i Sverige.

I uppdraget har ingått att avgränsa och definiera begreppet bilpoolstjänst (dvs. vilken verksamhet bör gynnas och vilka tjänster ska omfattas för att uppnå mer resurseffektiva transporter?). Utredarna har också övervägt vilka krav som ska ställas på de fordon som används i bilpoolstjänst.

Begreppsförklaring:

- *Peer-to-peer (P2P)*, eller person till person, är en benämning på utbyte eller handel av varor och tjänster mellan privatpersoner. Ofta understöds eller genomförs utbytet av ett företag, en organisation eller en marknadsplats som blir en indirekt part i transaktionen. *Peer-to-peer* är alltså något annat än affärsmodellen *business-to-consumer (B2C)*, dvs. företag till konsument.
- *Fasta bilpooler* innebär att användaren hämtar och lämnar tillbaka de hyrda fordonen på samma ställe.
- I *flytande bilpooler* kan man hämta fordonet på en plats och lämna tillbaka det på en annan plats, inom ett bestämt geografiskt område (friflytande) eller på en annan station (envägs stationsbaserad)

Utredningen hänvisar till ett antal studier, som bland annat visar följande:

- Hushåll som börjar använda fasta bilpooler i stället för egen bil ökar ofta sitt resande med kollektivtrafik.
- den omvända effekten kan uppstå för hushåll som använder flytande bilpooler. Den tjänst som flytande bilpooler erbjuder blir snarare ofta ett substitut för att resa med kollektivtrafik.
- Utredningen hänvisar till en rapport från Trafikanalys, som tar upp att bildelning, samåkning, taxiliknande tjänster och cykeldelning konkurrerar med kollektivtrafiken. Dessa tjänster drar till sig resenärer som annars skulle ha rest med exempelvis buss eller tunnelbana. Detta kan vara positivt i områden där det råder trängsel i kollektivtrafiken, men i områden med lägre belägningsgrad kan det på sikt leda till sämre möjligheter att upprätthålla en god service i kollektivtrafiken. Detta kan i sig minska efterfrågan och resandet med kollektivtrafiken ytterligare. Det kan också leda till försämrad tillgänglighet för personer som förlitar sig på kollektivtrafiken för att lösa sina transportbehov.
- Trafikanalys pekar också på att delningstjänster kan bidra till att utöka upptagningsområdet för kollektivtrafiken, täcka luckor i den befintliga transportförsörjningen och främja resandet med flera transportsätt.
- Intresset för bilpooler är större i områden där parkeringsplatserna för personbilar är få eller där avgiftsnivån är relativt sett hög.
- Sänkta kostnader för bilanvändning ett starkt skäl för att välja bilpool i stället för att ha egen bil.
- Forskningen om peer-to-peer-bildelning är inte särskilt omfattande och ger ingen entydig bild av hur dessa pooler påverkar t.ex. bilanvändningen och miljön.

Utredningens förslag i korthet

Förslag: En lag om motorfordonspooler införs

Utredningen föreslår att en lag om motorfordonspooler införs. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Ändringarna i trafikförordningen och förordningen om vägtrafikdefinitioner föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt. I lagen definieras motorfordonspooler såhär:

- Pooler med bilar, motorcyklar och mopeder (inte moped klass II).
- Tjänsten ska vara allmänt tillgänglig. Kravet bör dock inte innebära att tjänster som endast är tillgängliga för allmänheten utanför normal kontorstid utesluts, exempelvis då kommuner och företag har bilpooler som används i verksamheten under arbetstid. För att främja en ökad nyttjandegrad av dessa fordonsparker bör dessa tjänster uppfylla kravet på allmän tillgänglighet om de övrig tid i huvudsak är tillgängliga för allmänheten.
- Fordonen ska kunna hyras under en begränsad tid och den minsta hyrestiden ska vara en timme eller kortare.
- Hyresavtal ska inte behöva ingås vid varje användningstillfälle.
- Tjänsten ska tillhandahållas av en juridisk person som är registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret. Peer-to-peer-delning, där privatpersoner hyr ut motorfordon till varandra

via en förmedlingstjänst, utesluts alltså från definitionens tillämpningsområde. Även traditionell biluthyrning utesluts.

- Vad gäller elsparkcyklar har regeringen gett Transportstyrelsen i uppdrag att utreda behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon, bl.a. att beskriva de regelverk som gäller för eldrivna enpersonsfordon. I uppdraget ingår att analysera möjligheterna att meddela föreskrifter enligt nuvarande trafiklagstiftning kan och bör förtydligas eller utökas så att kommunerna ges bättre möjligheter att reglera eldrivna enpersonsfordon. Mot denna bakgrund väljer utredningen att inte närmare gå in på regleringen kring elsparkcyklarna och om de eventuellt kan omfattas av utredningens förslag.

Förslag: Ingen sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler

Sänkt mervärdesskatt (moms) för motorfordonspooler diskuteras i utredningen. Detta skulle vara ett sätt att göra det billigare för konsumenterna att dela istället för att äga fordon.

I Sverige är mervärdesskatten för kollektivtrafik 6 procent. Hit räknas kollektivtrafik, taxiresor, turist- och charterresor, sightseeingturer m.m. Motorfordonspooler, däremot, beskattas enligt normalskattesatsen 25 procent.

Utredningen drar slutsatsen att det inte är förenligt med EU-rätten att sänka mervärdesskatten på motorfordonspooler. För att det ska vara möjligt att sänka mervärdesskatten krävs att tjänsterna kan anses omfattas av begreppet "persontransporter och medfört bagage" i mervärdesskattedirektivet. Detta, menar utredningen, stämmer inte in på motorfordonspooler, där det istället handlar om uthyrning av ett transportmedel där kunden själv utför transporten. Därför, menar utredningen, bör dessa tjänster även fortsättningsvis beskattas med 25 % mervärdesskatt.

EU har påbörjat en större översyn och förändring av mervärdesskattesystemet, och i ett förslag som kommissionen presenterade 2018 listas varor och tjänster för vilka reducerade skattesatser inte kan tillämpas. Detta är en omvänd approach jämfört med hur det ser ut idag, då det finns en lista över varor och tjänster på vilka medlemsstaterna kan tillämpa reducerade skattesatser. I förslaget på den nya listan över varor och tjänster på vilka reducerade skattesatser inte får tillämpas ingår bl.a. hyra av transportmedel. Förslaget är i dagsläget föremål för förhandlingar inom Europeiska unionens råd.

Företrädare från bilpoolsbranschen har förordat en skattesats om 6 procent med anledning av att mervärdesskatten på motorfordonspooler då är densamma som för kollektivtrafik. Detta önskemål har också framförts i motioner till riksdagen.

Förslag: Ge kommunerna möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon

Utredningen föreslår att kommunerna ges möjlighet att (genom lokala trafikföreskrifter) reservera parkeringsplatser för delningsfordon på allmän platsmark. Kommunerna ska däremot inte få möjlighet att reservera parkeringsplatser för specifika delningsfordon, dvs. en specifik leverantör av bilpool. Detta, menar utredningen, är för att allmänheten i sådana fall inte längre har tillgång till platsen. Förslaget innebär att det är kommunerna som ska pröva frågor om parkeringstillstånd för delningsfordon.

Förslag: Myndigheter gör en informationssatsning

Utredningen föreslår att regeringen ger uppdrag till Trafikverket, Konsumentverket och Naturvårdsverket att tillsammans genomföra en informationssatsning. Målet är att öka kunskapen hos konsumenter om motorfordonspooler och hur dessa kan bidra till ett mer hållbart resande.

Förslag: Dessa fordon ska premieras

Enligt kommittédirektiven bör en utgångspunkt vara att premiera miljöanpassade fordon med låga koldioxidutsläpp. Utredningen hänvisar till att det redan finns regelverk (tex. bonus-malus) på plats som innebär att vissa miljökrav ställs på fordon och att många bilpoolsflottor har en högre andel hybrid- eller elbilar än fordonsflottan i genomsnitt.

Utredningen menar att det är lämpligare att fastställa vilka miljökrav fordonen i en motorfordonspool ska uppfylla i en förordning än att göra det i den föreslagna lagen om motorfordonspooler. Kraven kan exempelvis kopplas till miljöbilsdefinitionen i förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Ett annat alternativ är att använda en fast koldioxidgräns som miljökrav.

Klimatkommunernas synpunkter på utredningen

Sverige har ett nationellt mål att nå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030 och inom samma tid minska koldioxidutsläppen med 70 %. Många av Klimatkommunernas medlemmar har liknande, eller skarpare, mål. Fordonspooler och andra samåkningslösningar har (liksom gång, cykel och kollektivtrafik) en viktig roll i ett samhälle där folk kan förflytta sig utan att äga egna bilar. Vi ser positivt på att det införs en lag om motorfordonspooler, som är ett fenomen som är på framväxt.

Användningen av bilpooler är fortfarande mycket liten, även om den har ökat kraftigt på senare år. År 2019 fanns det knappt 4,9 miljoner personbilar i trafik i Sverige - samma år fanns det drygt 2 400 bilar i bilpooler. Om delning av fordon ska bli en verklig faktor i omställningen krävs det kraftfulla insatser för att snabba på utvecklingen. Vi tycker inte att utredningens förslag kan räknas som kraftfulla insatser. Här nedanför utvecklar vi våra synpunkter och förslag.

- Utredningen menar att det inte går att definiera delade fordon som kollektivtrafik, eftersom delade fordon inte hyrs ut med syfte att transportera en person med bagage. Konsekvensen blir att momsens inte kan sänkas på dessa tjänster.
 - Vi menar att fordonspooler bör ses som ett komplement till kollektivtrafiken, och därmed beskattas likadant som kollektivtrafiken. Det stämmer inte att delade fordon inte kan ha reducerad moms – i Belgien, exempelvis, är momsens på cykeluthyrning reducerad ([källa](#)). Om man vill möjliggöra resenärer att sy ihop sina egna transportlösningar där kollektivtrafik, cykel, delade fordon och gång ingår, så behöver alla dessa del-lösningar underlättas och premieras: "Det ska vara lätt att göra rätt". Vi förordar därför en modigare tolkning av direktivet, där delade fordon skattemässigt jämföras med kollektivtrafik, under förutsättning att de har mycket låg klimatpåverkan. Irland, exempelvis, har i nuläget 13,5 % moms på "Short-term (less than 5 weeks) hire of motor vehicles designed for the conveyance of persons by road" ([källa](#)).
- Utredningen lyfter vissa risker för fusk om momsens sänks, till exempel att traditionella uthyrare medvetet väljer att felaktigt redovisa den reducerade skattesats som gäller för motorfordonspooler, eller "fejkar" bilpooler.
 - Ett sätt att komma runt detta problem kunde vara att sänka momsens även på uthyrning av bilar som uppfyller krav om låg klimatpåverkan.
- Utredningens definition av motorfordonspool utesluter peer-to-peer-delningstjänster, genom att säga att tjänsten måste tillhandahållas av en juridisk person.

- Klimatkommunerna ser potential i peer-to-peer-delning av fordon som en av många lösningar för hållbar mobilitet. Om peer-to-peer-delning av fordon kan premieras olika beroende på drivmedlet för fordonen ifråga (dvs göra det mer attraktivt att hyra ut och/eller hyra ett fordon som drivs med exempelvis el eller biogas), så skulle detta kunna ge rörelsen en knuff i en hållbar riktning i det tidiga skede som den befinner sig i. Ett förslag kan vara att man gör uthyrningen skattefri till samma summa som bostäder (i nuläget gäller skattefritt för uthyrning av privatbostad upp till 40 000 kr/år enligt Skatteverket), förutsatt att det ger klimatnytta, dvs är lågutsläppsfordon enligt t.ex. klimatbonusdefinitionen.
- I definitionen för motorfordonspooler anger utredningen att tjänsterna ska vara allmänt tillgängliga.
 - Med denna definition utesluts även andra privata bildelningstjänster där t.ex. familjemedlemmar eller grannar delar bil. Detta medför en minskad utvecklingspotential utanför stadskärnor (läs mer nedan).
- Utredningen föreslår att kommunerna ges möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon, men inte för *specifika* delningsfordon.
 - Att kommuner får reservera platser för delningsfordon är positivt, men det är olyckligt att utredningen utesluter fasta bilpooler, då dessa bilpooler är viktiga för att lyckas med "bilfria boenden" och liknande områden med låga parkeringstal.
 - Uppgifter om huruvida ett fordon är ett delningsfordon måste ingå bland uppgifterna hos Transportstyrelsen i vägtrafikregistret, så att det är lätt/möjligt för p-vakter att kolla om bilen är ett delningsfordon. Precis som precis all annan parkering kollas – utom handikapp – som inte följer fordon utan person. Att kunna kolla i vägtrafikregistret är dessutom relevant även när delningsparkeringen finns utanför gatumark. Skylten kommer ju kunna användas även för parkering på tomtmark etc.
- Utredningen gör bedömningen att det inte bör införas någon möjlighet till sänkt parkeringsavgift för delningsfordon.
 - Att kommuner ska kunna sätta en lägre p-avgift för delade fordon viktigt. Enligt uppgift från bilpoolsoperatörer så betalar dessa dag till dag-priset på gata, vilket kraftigt missgynnar de som använder delade bilar jämfört med den rabatt som boende kan få på parkering för privatägda bilar genom boendeparkeringstillstånd. . Att ge kommuner möjlighet att gynna delningsfordon genom lägre uttag av avgifter skulle i jämförelse med dagens praktik innebära ett steg i rätt riktning mot en rättvisare behandling av medborgarna.
- Utredningen menar att det är viktigt att motorfordonspooler inte bara ses som ett storstadsfenomen, utan att man också ser till tjänsternas utvecklingspotential på landsbygden.
 - Det är bra att utredningen tar upp samarbetet mellan kollektivtrafik- och delningstjänstaktörer som en viktig faktor. Med detta sagt tar utredningen upp att kommersiella bilpooler oftast återfinns i täta stadsmiljöer. Vi undrar därför hur kooperativa fordonspooler och peer-to-peer-delningstjänster (som alltså är vanligare i på mindre orter och i glesbygd) ska kunna premieras, då dessa inte ingår i utredningens förslag om att reservera parkeringsplatser på allmän mark? Alla delade fordon utan förare bör räknas, med ett krav på att det ska vara klimatbonusbilar (se tidigare förslag)

- Utredningen föreslår en informationssatsning om delade fordon.
 - Informationssatsningen är en bra chans att synliggöra alla kostnader för en bilägare (försäkring, värdeminskning, besiktning, bränsle, service m.m.) och sätta detta (och tidsåtgången) i relation till kostnaden för bilpool eller annat kollektivt resande.
 - Fokus i informationssatsningen som utredningen föreslår att Trafikverket, Konsumentverket och Naturvårdsverket samarbetar med bör inte bara ligga på att lyfta fördelar med just motorfordonspooler, utan snarare att visa fördelar med annat resande än privat bil, med bilpool som ett exempel. Risken är kanske annars att om man lyfter fordonspool som "den bästa lösningen" är att folk byter över från cykling och kollektivtrafik till fordonspool, vilket inte är syftet.

Om Klimatkommunerna

Klimatkommunerna är en förening med 39 kommuner och en region som medlemmar. Medlemmarnas klimatarbete ligger i framkant i Sverige och världen, med tuffa klimat- och energimål och ambitiösa åtgärder.

Klimatkommunernas övergripande syfte är att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige genom erfarenhetsutbyte, påverkansarbete och spridning av goda exempel. Vi är en pådrivande aktör för det nationella klimatarbetet genom att lyfta fram vilka möjligheter, hinder och drivkrafter som har betydelse för arbetets resultat.

För styrelsen

Lennart Bondeson, ordförande i Klimatkommunerna